

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

Pada bagian berikut ini akan dikemukakan tinjauan teoritis dari penelitian terdahulu mengenai topik yang relevan dengan *pendapatan asli daerah (PAD)*, *dana alokasi umum (DAU)* dan *alokasi belanja daerah*. Adanya tinjauan terhadap beberapa penelitian terdahulu ini bertujuan agar dapat memberikan perspektif umum manfaat bagi pelaksanaan penelitian. Adapun uraian dari penelitian terdahulu adalah sebagai berikut:

2.1 Penelitian Terdahulu

2.1.1 Unun Dian Anggraeni dan Yohanes Suhardjo (2010)

(Anggraeni & Suhardjo, 2010) meneliti pengaruh dana alokasi umum (DAU) dan pendapatan asli daerah (PAD) dengan belanja pemerintah daerah. Data dalam penelitian menggunakan dokumentasi APBD Pemerintah Daerah di 35 Kabupaten / Kota di Propinsi Jawa Tengah. Hasil penelitian tersebut adalah Dana Alokasi Umum mempengaruhi Belanja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Tengah. Jika ada peningkatan jumlah DAU, maka akan terjadi peningkatan pula pada jumlah Belanja Pemda yang akan dikeluarkan oleh pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota, Pendapatan Asli Daerah mempengaruhi Belanja Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Propinsi Jawa Tengah. Jika ada peningkatan jumlah PAD, maka akan terjadi peningkatan pula pada jumlah Belanja Pemda yang akan dikeluarkan oleh pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian sekarang adalah sama-sama meneliti pengaruh dana alokasi umum (DAU) dan pendapatan asli daerah (PAD)

dengan belanja pemerintah daerah. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sekarang adalah penelitian ini melakukan penelitian pada Kabupaten dan Kota di Jawa Timur selama periode tahun 2009-2012 sedangkan penelitian terdahulu melakukan study kasus di daerah Kota / Kabupaten di Propinsi Jawa Tengah selama periode tahun 2006.

2.1.2 Sri Puji Paujiah (2012)

(Paujiah, 2012) meneliti pengaruh dana alokasi umum (DAU) dan pendapatan asli daerah (PAD) dengan belanja pemerintah daerah. Penelitian ini dilakukan di Pemerintahan Kota Tasikmalaya dengan periode tahun 2004-2011. Hasil penelitian tersebut adalah PAD berpengaruh tidak signifikan terhadap belanja modal, hal ini disebabkan masih kecilnya dana yang didapatkan dari PAD. Sehingga belum memberikan kontribusi yang besar terhadap belanja modal. DAU berpengaruh tidak signifikan terhadap Belanja Modal. DAU berpengaruh terhadap belanja modal karena DAU masih menjadi dana utama untuk membantu membiayai belanja daerah termasuk belanja modal. DAU ini merupakan dana yang dialokasikan kepada daerah dalam rangka desentralisasi. Secara simultan antara PAD dan DAU memberikan pengaruh terhadap Belanja Modal. Dengan semakin besar PAD dan DAU yang diterima diharapkan dapat membiayai Belanja Modal.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian sekarang adalah sama-sama menggunakan variabel independen Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU).

Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sekarang adalah penelitian ini menggunakan variabel dependen alokasi belanja daerah sedangkan penelitian terdahulu menggunakan variabel dependen belanja modal. Penelitian sekarang menggunakan sampel yang berbeda, yaitu penelitian ini melakukan penelitian pada Kabupaten dan Kota di Jawa Timur selama periode tahun 2009-2012.

2.1.3 Srikandi Cipto Mangunkusumo (2012)

(Mangunkusumo, 2012) meneliti pengaruh dana alokasi umum (DAU) dan pendapatan asli daerah (PAD) dengan belanja daerah. Penelitian ini melakukan study pada Kabupaten / Kota propinsi wilyah Pulau Jawa selama periode 2009-2011. Hasil penelitian tersebut terbukti secara simultan bahwa Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap alokasi belanja daerah. Pemerintah Kabupaten/Kota yang memiliki PAD dan DAU yang tinggi, maka pengeluaran sebagai alokasi belanja daerahnya semakin tinggi juga.

Persamaan penelitian ini dengan penelitian sekarang adalah sama-sama melakukan penelitian tentang pengaruh dana alokasi umum (DAU) dan pendapatan asli daerah (PAD) terhadap belanja daerah. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sekarang adalah penelitian ini melakukan penelitian pada Kabupaten dan Kota di Jawa Timur selama periode tahun 2009-2012.

2.2 Landasan teori

Pada sub bab ini akan diuraikan teori-teori yang digunakan sebagai dasar untuk menyusun kerangka penelitian maupun merumuskan hipotesis, diantaranya sebagai berikut :

2.2.1 Teori Fiscal Federalism

Fiscal federalism menjelaskan bahwa penyusunan anggaran harus berbasis pada kebutuhan dari masyarakatnya. Logika penjelasannya adalah bahwa penerapan desentralisasi anggaran menyebabkan pemerinah daerah akan lebih dekat dengan masyarakatnya, sehingga lebih mengetahui informasi tentang kebutuhan masyarakatnya. Pemerintah daerah juga akan lebih mengetahui sumber daya dan sumber ekonomi daerah. Berbasis pengetahuan tentang kebutuhan dan sumber daya dan ekonomi inilah yang digunakan untuk menyusun anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). APBD yang penyusunannya dilandasi pengetahuan tentang kebutuhan masyarakat dan ditunjang dengan pengetahuan tentang informasi sumber daya dan sumber ekonomi akan menghasilkan rencana pembangunan yang realistis. Artinya anggaran pendapatan dan belanja daerah diharapkan akan mampu menjadi alat dalam mendorong peningkatan capaian layanan yang lebih baik sesuai kebutuhan masyarakat (Samekto,2011).

Teori *fiscal federalism* juga menjelaskan bahwa pemerintah daerah seharusnya mampu menjalankan anggaran daerah dengan lebih efisien dan mampu mendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Efisiensi anggaran akan dicapai karena pemerintah daerah dalam memobilisir, memberdayakan dan mengalokasikan sumber daya daerah akan disesuaikan dengan kebutuhan layanan

masyarakatnya. Pemerintah Pusat juga akan bersifat sangat bijaksana dan berusaha untuk membuat keputusan-keputusan ekonomi publik yang efisien dan efektif berdasarkan pada *collective preferences* dari masyarakatnya (Oates, 1993) dalam (Samekto, 2011). Keputusan ekonomi publik itu meliputi peran pemerintah pusat dalam alokasi dan distribusi atas sumber-sumber ekonomi yang tercakup pada anggaran daerah. Keputusan-keputusan publik pemerintah memiliki dua tujuan yaitu ; implementasi peran alokasi dan distribusi pemerintah atas sumber-sumber ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Blanchart, 2000) dalam (Samekto, 2011). Asumsi bahwa pemerintah akan berperilaku berusaha untuk memaksimalkan kesejahteraan bagi masyarakatnya, inilah yang menjadikan justifikasi bagi implementasi desentralisasi sangat kuat. Konsumsi semua jenis barang publik tidak lagi dalam lingkup nasional, tetapi dibatasi pada wilayah geografi dari masing-masing daerah yang memiliki kebutuhan alokasi.

Terdapat dua perspektive dari desentralisasi berdasarkan *fiscal federalism*, yang pertama yaitu *traditional theories* yang lebih menekankan pada keuntungan alokatif untuk mendapatkan kemudahan informasi dari masyarakat. Proses pengambilan keputusan akan lebih mudah karena penggunaan informasi yang efisien. Pengambilan keputusan tentang layanan publik untuk penyediaan barang dan jasa-jasa pelayanan publik dalam anggaran daerah akan lebih baik diserahkan ke pemerintah daerah dari pada diserahkan ke pemerintah pusat. Sedangkan *second generation theories* menjelaskan bagaimana desentralisasi anggaran akan mempengaruhi perilaku pemerintah daerah. Pemerintah daerah secara teoritik akan berperilaku berusaha meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal dalam

penyusunan anggaran. Implikasi penting dari teori ini adalah bahwa desentralisasi akan bisa mendorong pengembangan ekonomi daerah bila didukung dengan adanya kebijakan insentif fiskal yang diberikan kepada masyarakat (Samekto, 2011).

2.2.2 Anggaran Daerah

Untuk melaksanakan hak dan kewajibannya serta melaksanakan tugas yang dibebankan oleh rakyat, pemerintah harus mempunyai suatu rencana yang matang untuk mencapai suatu tujuan yang dicita-citakan. Rencana-rencana tersebut yang disusun secara matang nantinya akan dipakai sebagai pedoman dalam setiap langkah pelaksanaan tugas Negara. Oleh karena itu rencana-rencana pemerintah untuk melaksanakan keuangan Negara perlu dibuat dan rencana tersebut dituangkan dalam bentuk anggaran.

Pengurusan keuangan di pemerintah daerah diatur dengan membagi menjadi pengurusan umum dan pengurusan khusus. Pemerintah daerah memiliki APBD dalam pengurusan umum dan kekayaan milik daerah yang dipisahkan pada pengurusan khusus. APBD dapat didefinisikan sebagai rencana operasional keuangan pemda, dimana pada satu pihak menggambarkan perkiraan pengeluaran satinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek daerah selama setahun anggaran tertentu, dan dipihak lain menggambarkan perkiraan dan sumber-sumber penerimaan daerah guna menutupi pengeluaran-pengeluaran yang dimaksud. Sedangkan definisi APBD pada orde lama adalah kegiatan badan legislatif (DPRD) memberikan kredit kepada badan eksekutif (kepala daerah) untuk melakukan pembiayaan guna kebutuhan rumah tangga daerah sesuai

dengan rancangan yang menjadi dasar (*grondslag*) penetapan anggaran dan yang menunjukkan semua penghasilan untuk menutup pengeluaran tadi. Dari kedua definisi tersebut, menunjukkan bahwa APBD sebagai anggaran daerah memiliki unsur-unsur sebagai berikut :

1. Rencana kegiatan suatu daerah, beserta uraiannya secara terperinci.
2. Adanya sumber penerimaan yang meruokan target minimal untuk menutupi biaya terkait aktifitas tersebut, dan adanya biaya yang merupakan batas maksimal pengeluaran yang akan dilaksanakan.
3. Jenis kegiatan dan proyek yang dituangkan dalam bentuk angka.
4. Periode anggaran biasanya satu tahun. Halim dan Kusufi (2012 : 37-38).

Anggaran pemerintah merupakan dokumen formal hasil kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang belanja yang ditetapkan untuk melaksanakan kegiatan pemerintah dan pendapatan yang diharapkan untuk menutup keperluan belanja tersebut atau pembiayaan yang diperlukan bila diperkirakan akan terjadi defisit atau surplus. Dengan demikian, anggaran mengkoordinasikan aktifitas belanja pemerintah dan memberi landasan bagi upaya perolehan pendapatan dan pembiayaan oleh pemerintah untuk suatu periode tertentu yang biasanya mencakup periode tertentu yang biasanya mencakup periode tahunan. Namun, tidak menutup kemungkinan disiapkannya anggaran untuk jangka waktu lebih atau kurang dari satu tahun. Dengan demikian, fungsi anggaran dilingkungan pemerintah mempunyai pengaruh penting dalam akuntansi dan pelaporan keuangan, antara lain karena :

- a. Anggaran merupakan pernyataan kebijakan publik.
- b. Anggaran merupakan target fiskal yang menggambarkan keseimbangan antara belanja, pendapatan, dan pembiayaan yang diinginkan.
- c. Anggaran menjadi landasan pengendalian yang memiliki konsekuensi hukum.
- d. Anggaran memberi landasan penilaian kinerja pemerintah.
- e. Hasil pelaksanaan anggaran dituangkan dalam laporan keuangan pemerintah sebagai pernyataan pertanggungjawaban pemerintah kepada publik (Darise, 2008 : 133).

APBD merupakan satu kesatuan yang terdiri dari :

- a. Pendapatan daerah
- b. Belanja daerah
- c. Pembiayaan daerah

Selisih antara anggaran pendapatan daerah dengan anggaran belanja daerah mengakibatkan terjadinya surplus atau defisit APBD.



Surplus anggaran terjadi apabila anggaran pendapatan daerah diperkirakan lebih besar dari anggaran belanja daerah. Defisit anggaran terjadi apabila anggaran pendapatandaerah diperkirakan lebih kecil dari anggaran belanja daerah.

Dalam hal APBD diperkirakan surplus, digunakan/ dimanfaatkan untuk pembayaran pokok utang, penyertaan modal (investasi) daerah, pemberian pinjaman kepadapemerintah pusat/daerah, transfer ke dana cadangan dan sisa

lebih tahun anggaran berjalan. Pemanfaatan surplus disebut pengeluaran pembiayaan.

Dalam hal APBD diperkirakan defisit, ditetapkan pembiayaan untuk menutup defisit tersebut yang diantaranya bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran lalu, penggunaan dana cadangan, penerimaan pinjaman, hasil penjualan kekayaan daerah, yang dipisahkan, dan penerimaan kembali pemberian pinjaman atau penerimaan piutang. Langkah-langkah untuk menutupi defisit disebut penerimaan pembiayaan.

Berdasarkan uraian tersebut, struktur APBD adalah sebagai berikut :

I.	Pendapatan	XXX
II.	Belanja	XXX(-)
	Surplus/Defisit	XXX -/+
III.	Pembiayaan	
	Surplus	 Pengeluaran pembiayaan <ul style="list-style-type: none"> - Transfer ke dana cadangan - Penyertaan modal - Pembayaran hutang jatuh tempo - Pemberian pinjaman - Sisa lebih tahun berjalan
	Defisit	 Penerimaan pembiayaan <ul style="list-style-type: none"> - Sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu - Penggunaan dana cadangan - Penerimaan pinjaman

- Hasil penjualan aset daerah yang dipisahkan
- Penerimaan kembali pemberian pinjaman atau penerimaan piutang.

2.2.3 Alokasi Anggaran Belanja Daerah

Belanja daerah adalah semua pengeluaran Pemerintah Daerah pada suatu periode Anggaran. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah terdiri dari tiga komponen utama, yaitu unsur penerimaan, belanja rutin dan belanja pembangunan. Ketiga komponen itu meskipun disusun hampir secara bersamaan, akan tetapi proses penyusunannya berada di lembaga yang berbeda (Halim, 2002 : 68).

Proses penyusunan APBD secara keseluruhan berada di tangan Sekretraris Daerah yang bertanggung jawab mengkoordinasikan seluruh kegiatan penyusunan APBD. Sedangkan proses penyusunan belanja rutin disusun oleh Bagian Keuangan Pemerintah Daerah, proses penyusunan penerimaan dilakukan oleh Dinas Pendapatan Daerah dan proses penyusunan belanja pembangunan disusun oleh Bappeda.

Belanja juga dapat dikategorikan menurut karakteristiknya menjadi dua bagian, yaitu: (1) Belanja selain modal (Belanja administrasi umum; Belanja operasi, pemeliharaan sarana dan prasarana publik; Belanja transfer; Belanja tak terduga). (2) Belanja modal. Belanja tidak terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana social yang tidak diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-

tahun sebelumnya yang telah ditutup (Halim, 2002 : 69). Dalam penelitian (Rahmawati, 2010) belanja dalam APBD dikelompokkan menjadi lima kelompok yaitu:

A. Belanja administrasi umum.

Merupakan semua pengeluaran Pemerintah Daerah yang tidak berhubungan secara langsung dengan aktivitas atau pelayanan publik. Kelompok belanja administrasi umum terdiri atas empat jenis, yaitu:

- 1) Belanja pegawai merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk orang/personal yang tidak berhubungan secara langsung dengan aktivitas atau dengan kata lain merupakan biaya tetap pegawai.
- 2) Belanja barang merupakan pengeluaran pemerintah daerah untuk penyediaan barang dan jasa yang tidak berhubungan langsung dengan pelayanan publik.
- 3) Belanja perjalanan dinas merupakan pengeluaran pemerintah untuk biaya perjalanan pegawai dan dewan yang tidak berhubungan secara langsung dengan pelayanan publik.
- 4) Belanja pemeliharaan merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk pemeliharaan barang daerah yang tidak berhubungan secara langsung dengan pelayanan publik.

B. Belanja operasi

Pemeliharaan sarana dan prasarana publik merupakan semua pengeluaran Pemerintah Daerah yang berhubungan dengan aktivitas atau pelayanan publik. Kelompok belanja ini meliputi:

- a) Belanja pegawai (Kelompok Belanja Operasi dan Pemeliharaan sarana dan prasarana Publik) merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk orang/peronal yang berhubungan langsung dengan suatu aktivitas atau dengan kata lain merupakan belanja pegawai yang bersifat variabel.
- b) Belanja barang (Kelompok Belanja Operasi dan Pemeliharaan sarana dan prasarana Publik) merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk penyediaan barang dan jasa yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik.
- c) Belanja perjalanan (Kelompok Belanja Operasi dan Pemeliharaan sarana dan prasarana Publik) merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk biaya perjalanan pegawai yang berhubungan langsung dengan pelayanan publik.
- d) Belanja pemeliharaan (Kelompok Belanja Operasi dan Pemeliharaan sarana dan prasarana Publik) merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah untuk pemeliharaan barang daerah yang mempunyai hubungan langsung dengan pelayanan publik.

C. Belanja Modal

Belanja modal merupakan pengeluaran Pemerintah Daerah yang manfaatnya melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan daerah dan selanjutnya akan menambah belanja yang bersifat rutin seperti biaya operasi dan pemeliharaan. Belanja modal dibagi menjadi:

- 1) Belanja publik, yaitu belanja yang manfaatnya dapat dinikmati

Secara langsung oleh masyarakat umum.

- 2) Belanja aparatur, yaitu belanja yang manfaatnya tidak secara langsung dinikmati oleh masyarakat, tetapi dirasakan langsung oleh aparatur.

D. Belanja Transfer

Belanja transfer merupakan pengalihan uang dari pemerintah daerah kepada pihak ketiga tanpa adanya harapan untuk mendapatkan pengembalian imbalan maupun keuntungan dari pengalihan uang tersebut. Kelompok belanja ini terdiri atas pembayaran:

- 1) Angsuran pinjaman.
- 2) Dana bantuan.
- 3) Dana cadangan.

Belanja tak terduga adalah pengeluaran yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah untuk membiayai kegiatan-kegiatan tak terduga dan kejadian-kejadian luar biasa. Darise menyatakan bahwa belanja tidak terduga merupakan belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa atau tidak diharapkan berulang seperti penanggulangan bencana alam dan bencana social yang tidak diperkirakan sebelumnya, termasuk pengembalian atas kelebihan penerimaan daerah tahun-tahun sebelumnya yang telah ditutup (Darise, 2008 : 141).

2.2.4 Pendapatan Asli Daerah

Penerimaan Pendapatan Asli Daerah merupakan akumulasi dari Pos Penerimaan Pajak yang berisi Pajak Daerah dan Pos Retribusi Daerah, Pos Penerimaan Non Pajak yang berisi hasil perusahaan milik daerah, Pos Penerimaan

Investasi serta Pengelolaan Sumber Daya Alam (Bastian, 2002) dalam (Rahmawati, 2010). Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Identifikasi sumber Pendapatan Asli Daerah adalah meneliti, menentukan dan menetapkan mana sesungguhnya yang menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah dengan cara meneliti dan mengusahakan serta mengelola sumber pendapatan tersebut dengan benar sehingga memberikan hasil yang maksimal.

Kendala utama yang dihadapi Pemerintah Daerah dalam melaksanakan otonomi daerah adalah minimnya pendapatan yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD). Proporsi Pendapatan Asli Daerah yang rendah, di lain pihak menyebabkan Pemerintah Daerah memiliki derajat kebebasan rendah dalam mengelola keuangan daerah. Sebagian besar pengeluaran, baik rutin maupun pembangunan, dibiayai dari dana perimbangan, terutama Dana Alokasi Umum. Alternatif jangka pendek peningkatan penerimaan Pemerintah Daerah adalah menggali dari Pendapatan Asli Daerah.

Wujud dari desentralisasi fiskal adalah pemberian sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digunakan sendiri sesuai dengan potensi daerah. Kewenangan daerah untuk memungut pajak dan retribusi diatur dalam Undang-undang No.34 Tahun 2000 ditindaklanjuti dengan peraturan pelaksanaan dalam PP No.65 Tahun 2001 tentang Pajak Daerah dan PP No.66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah. Menurut Brahmantio (2002) dalam (Rahmawati, 2010) pungutan pajak dan retribusi daerah yang berlebihan dalam jangka pendek dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah, namun dalam jangka panjang dapat

menurunkan kegiatan perekonomian, yang pada akhirnya akan menyebabkan menurunnya Pendapatan Asli Daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan semua penerimaan daerah yang berasal dari sumber ekonomi asli daerah. Adapun kelompok Pendapatan Asli Daerah dipisahkan menjadi empat jenis pendapatan, yaitu (Halim, 2009 : 96) :

- 1) Pajak Daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari pajak.
- 2) Retribusi Daerah merupakan pendapatan daerah yang berasal dari Retribusi daerah. Dalam struktur APBD baru dengan pendekatan kinerja, jenis pendapatan yang berasal dari pajak daerah dan retribusi daerah berdasarkan UU No.34 Tahun 2000 tentang Perubahan Atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, dirinci menjadi:
 - a) Pajak Provinsi. Pajak ini terdiri atas: (i) Pajak kendaraan bermotor dan kendaraan di atas air, (ii) Bea balik nama kendaraan bermotor (BBNKB) dan kendaraan di atas air, (iii) Pajak bahan bakar kendaraan bermotor, dan (iv) Pajak pengambilan dan pemanfaatan air bawah tanah dan air permukaan.
 - b) Jenis pajak Kabupaten/kota. Pajak ini terdiri atas : (i) Pajak Hotel, (ii) Pajak Restoran, (iii) Pajak Hiburan, (iv) Pajak Reklame, (v) Pajak penerangan Jalan, (vi) Pajak pengambilan Bahan Galian Golongan C, (vii) Pajak Parkir.

- c) Retribusi. Retribusi ini dirinci menjadi: (i) Retribusi Jasa Umum, (ii) Retribusi Jasa Usaha, (iii) Retribusi Perijinan Tertentu.
- 3) Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan milik daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah yang berasal dari hasil perusahaan milik daerah dan pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan. Jenis pendapatan ini meliputi objek pendapatan berikut:
 - a. Bagian laba perusahaan milik daerah.
 - b. Bagian laba lembaga keuangan bank.
 - c. Bagian laba lembaga keuangan non bank.
 - d. Bagian laba atas pernyataan modal/investasi.

2.2.5 Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi (Halim, 2002 : 65). Pembagian dana untuk daerah melalui bagi hasil berdasarkan daerah penghasil cenderung menimbulkan ketimpangan antar daerah dengan mempertimbangkan kebutuhandan potensi daerah. Alokasi Dana Alokasi Umum bagi daerah yang potensi fiskalnya besar namun kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi Dana Alokasi Umum yang relatif kecil. Sebaliknya daerah yang memiliki potensi fiskalnya kecil namun kebutuhan fiskalnya besar akan memperoleh alokasi Dana Alokasi Umum relatif besar. Dengan maksud melihat

kemampuan APBD dalam membiayai kebutuhan-kebutuhan daerah dalam rangka pembangunan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD dikurangi dengan belanja pegawai.

Ketimpangan ekonomi antara satu Provinsi dengan Provinsi lain tidak dapat dihindari dengan adanya desentralisasi fiskal. Disebabkan oleh minimnya sumber pajak dan Sumber Daya Alam yang kurang dapat digali oleh Pemerintah Daerah. Untuk menanggulangi ketimpangan tersebut, Pemerintah Pusat berinisiatif untuk memberikan subsidi berupa DAU kepada daerah. Bagi daerah yang tingkat kemiskinannya lebih tinggi, akan diberikan DAU lebih besar dibanding daerah yang kaya dan begitu juga sebaliknya. Selain itu untuk mengurangi ketimpangan dalam kebutuhan pembiayaan dan penugasaan pajak antara pusat dan daerah telah diatasi dengan adanya kebijakan bagi hasil dan Dana Alokasi Umum minimal sebesar 26% dari Penerimaan Dalam Negeri. Dana Alokasi Umum akan memberikan kepastian bagi daerah dalam memperoleh sumber pembiayaan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran yang menjadi tanggung jawab masing-masing daerah (Rahmawati, 2010).

Dana Alokasi Umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pembelanjaan. Adapun cara menghitung DAU menurut ketentuan adalah sebagai berikut (Halim, 2002 : 65) :

- a. Dana Alokasi Umum (DAU) ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari penerimaan dalam negeri yang ditetapkan dalam APBN.
- b. Dana Alokasi Umum (DAU) untuk daerah propinsi dan untuk

Kabupaten/Kota ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari Dana Alokasi Umum sebagaimana ditetapkan diatas.

- c. Dana Alokasi Umum (DAU) untuk suatu Kabupaten/Kota tertentu ditetapkan berdasarkan perkalian jumlah Dana Alokasi Umum untuk Kabupaten/Kota yang ditetapkan APBN dengan porsi Kabupaten/Kota yang bersangkutan.
- d. Porsi Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud di atas merupakan proporsi bobot Kabupaten/Kota di seluruh Indonesia. (Bambang Prakosa, 2004).

Dalam UU No.32/2004 disebutkan bahwa untuk pelaksanaan kewenangan Pemda, Pempus akan mentransfer Dana Perimbangan yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil yang terdiri dari pajak dan Sumber Daya Alam. Disamping Dana Perimbangan tersebut, Pemerintah Daerah memiliki sumber pendanaan sendiri berupa Pendapatan Asli Daerah (PAD), pembiayaan, dan lain-lain pendapatan yang sah. Kebijakan penggunaan semua dana tersebut diserahkan kepada Pemerintah Daerah. Dana transfer dari Pemerintah Pusat diharapkan digunakan secara efektif dan efisien oleh Pemerintah Daerah untuk meningkatkan pelayanannya kepada masyarakat.

Menurut Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah bahwa kebutuhan DAU oleh suatu daerah (Provinsi, Kabupaten, dan Kota) ditentukan dengan menggunakan pendekatan *Fiscal Gap*, dimana kebutuhan DAU suatu daerah ditentukan atas kebutuhan daerah dengan potensi daerah. Dana Alokasi Umum digunakan untuk menutup celah yang terjadi

karena kebutuhan daerah melebihi dari potensi penerimaan daerah yang ada (Rahmawati, 2010).

2.2.6 Pengaruh Dana Alokasi Umum Terhadap Belanja Daerah

Memberikan dukungan terhadap pelaksanaan otonomi daerah telah diterbitkan UU 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Sumber pembiayaan Pemerintah Daerah didalam rangka perimbangan keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah dilaksanakan atas dasar desentralisasi, dekonsentrasi, dan pembantuan. Adapun sumber-sumber pembiayaan pelaksanaan desentralisasi terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan lain-lain penerimaan yang sah.

Halim (2002 : 65) Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya di dalam pelaksanaan desentralisasi. Berkaitan dengan dana perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, hal tersebut merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah secara leluasa dapat menggunakan dana ini untuk member pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.

Literatur ekonomi dan keuangan daerah, hubungan Pendapatan dan Belanja Daerah didiskusikan secara luas sejak akhir dekade 1950-an dan berbagai hipotesis tentang hubungan diuji secara empiris menyatakan bahwa pendapatan mempengaruhi belanja. Sementara studi tentang pengaruh *grants* dari Pemerintah

Pusat terhadap keputusan pengeluaran atau Belanja Pemerintah Daerah sudah berjalan lebih dari 30 tahun (Bambang Prakosa, 2004). Holtz-Eakin, *et al* (1985) dalam Bambang Prakosa (2004) menyatakan bahwa terdapat keterkaitan sangat erat antara transfer dari Pemerintah Pusat dengan Belanja Pemerintah Daerah.

Hasil penelitian diatas telah menunjukkan bahwa Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan sumber pendapatan penting bagi sebuah daerah dalam memenuhi belanjanya. Dan Dana Alokasi Umum ini sekaligus dapat menunjukan tingkat kemandirian suatu daerah. Semakin banyak Dana Alokasi Umum yang diterima maka berarti daerah tersebut masih sangat tergantung terhadap Pemerintah Pusat dalam memenuhi belanjanya, ini menandakan bahwa daerah tersebut belumlah mandiri, dan begitu juga sebaliknya.

Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap alokasi belanja daerah. Belanja daerah adalah semua pengeluaran Pemerintah Daerah pada suatu periode anggaran. Alokasi belanja daerah terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja tidak langsung merupakan belanja yang tidak memiliki keterkaitan secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, terdiri dari belanja pegawai, belanja bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tidak terduga. Belanja langsung merupakan belanja yang memiliki keterkaitan secara langsung dengan program dan kegiatan yang meliputi belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja modal (Puspita, 2009).

Menurut (Puspita, 2009) Dana Alokasi Umum berpengaruh positif terhadap alokasi belanja langsung. DAU dialokasikan untuk Provinsi dan

Kabupaten/Kota. Tujuan dari pemberian Dana Alokasi Umum ini adalah pemerataan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografi, jumlah penduduk, dan tingkat pendapatan. Jaminan keseimbangan penyelenggaraan Pemerintah Daerah dalam rangka penyediaan pelayanan dasar kepada masyarakat, oleh karena itu DAU merupakan sumber dana yang dominan dan dapat meningkatkan pelayanan pada masyarakat. Sebagai tujuan dari desentralisasi yaitu untuk mempercepat pembangunan disamping itu tetap memaksimalkan potensi daerah untuk membiayai kebutuhan daerah.

Dana Alokasi Umum berpengaruh terhadap alokasi belanja tidak langsung yang dialokasikan untuk membiayai belanja pegawai berupa gaji dan tunjangan, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bagi hasil kepada Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa, belanja bantuan Keuangan kepada Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa, belanja tidak tersangka. Setiap tahun terjadi peningkatan belanja tidak langsung disebabkan oleh kebijakan Pemerintah Pusat yang terus menambah jumlah PNS, serta kenaikan gaji PNS. Dengan demikian Dana Alokasi Umum (DAU) tidak terlalu signifikan, jika dibandingkan dengan kenaikan gaji pegawai tersebut. Namun didorong kewajiban untuk mengalokasikan belanja hibah sebagai komponen belanja tidak langsung. Sehingga DAU memiliki pengaruh terhadap belanja tidak langsung (Rahmawati, 2010).

2.2.7 Pengaruh Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Daerah

Studi tentang pengaruh pendapatan daerah (*local own resources revenue*) terhadap pengeluaran daerah sudah banyak dilakukan, sebagai contoh penelitian yang pernah dilakukan oleh Bambang Prakosa (2004), Syukriy & Halim (2003)

menyatakan pendapatan (terutama pajak) akan memengaruhi Anggaran Belanja Pemerintah Daerah dikenal dengan nama *tax spend hyphotesis*. Dalam hal ini pengeluaran Pemerintah Daerah akan disesuaikan dengan perubahan dalam penerimaan Pemerintah Daerah atau perubahan pendapatan terjadi sebelum perubahan pengeluaran.

Kebijakan desentralisasi ditujukan untuk mewujudkan kemandirian daerah, Pemerintah Daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat. Menurut prakosa sendiri berdasar aspirasi masyarakat (UU 32/2004), kemampuan daerah untuk menyediakan pendanaan yang berasal dari daerah sangat tergantung pada kemampuan merealisasikan potensi ekonomi tersebut menjadi bentuk-bentuk kegiatan ekonomi yang mampu menciptakan perguliran dana untuk pembangunan daerah yang berkelanjutan.

Syukriy dan Halim (2003) Menemukan adanya perbedaan preferensi antara eksekutif dan legislatif dalam pengalokasian *spread* PAD ke dalam belanja sektoral. Alokasi untuk infrastruktur dan DPRD mengalami kenaikan, tapi alokasi untuk pendidikan dan kesehatan justru mengalami penurunan. menduga *power* legislatif yang sangat besar menyebabkan diskresi atas penggunaan *spread* PAD tidak sesuai dengan preferensi publik.

Hasil penelitian diatas telah menunjukan bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pendapatan penting bagi sebuah daerah dalam memenuhi belanjanya. Pendapatan Asli Daerah ini sekaligus dapat menunjukan tingkat kemandirian suatu daerah. Semakin banyak Pendaptan Asli Daerah yang

didapat semakin memungkinkan daerah tersebut untuk memenuhi kebutuhan belanjanya sendiri tanpa harus tergantung pada Pemerintah Pusat, yang berarti ini menunjukkan bahwa Pemerintah Daerah tersebut telah mampu untuk mandiri, dan begitu juga sebaliknya. Belanja daerah adalah semua pengeluaran Pemerintah Daerah pada suatu periode anggaran (Halim, 2002 : 68).

Alokasi belanja daerah terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja tidak langsung merupakan belanja yang tidak memiliki keterkaitan secara langsung dengan pelaksanaan program dan kegiatan, terdiri dari belanja pegawai, belanja bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tidak terduga.

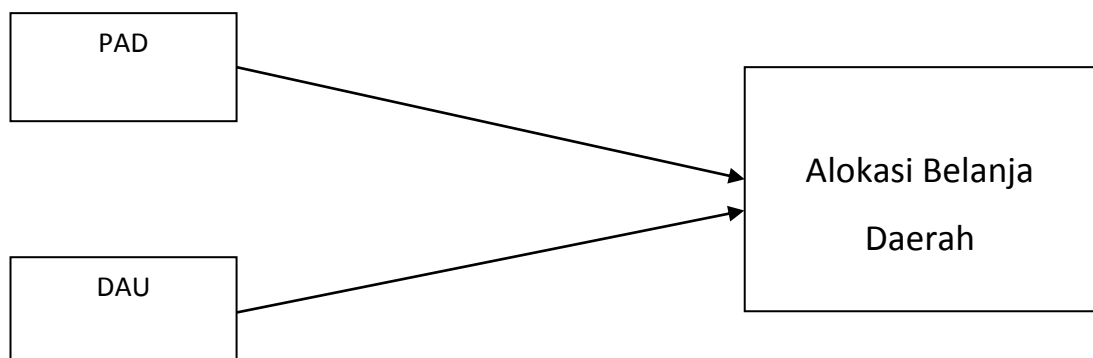
Belanja langsung merupakan belanja yang memiliki keterkaitan secara langsung dengan program dan kegiatan yang meliputi belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja modal. Pendapatan Asli Daerah berpengaruh positif terhadap alokasi belanja langsung. PAD memiliki peran yang cukup signifikan dalam menentukan kemampuan daerah untuk melakukan aktivitas pemerintah dan program-program pembangunan daerah. Pemerintah mempunyai kewajiban untuk meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat serta menjaga dan memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat (Puspita Sari, 2009).

Belanja tidak langsung dialokasikan untuk membiayai Belanja pegawai berupa gaji dan tunjangan, Belanja hibah, Belanja bantuan sosial, Belanja Bagi Hasil kepada Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa, Belanja Bantuan Keuangan kepada Kabupaten/Kota dan Pemerintah Desa, Belanja tidak tersangka. Peningkatan pendapatan yang diperoleh dari PAD mengalami penambahan karena

alokasi belanja tidak langsung cenderung digunakan untuk membiayai belanja pegawai berupa gaji dan tunjangan yang tiap tahun terjadi kenaikan gaji pegawai, dibanding untuk pengalokasian belanja tidak langsung lainnya . Dengan adanya kenaikan belanja pegawai mengorbankan komitmen pemerintah untuk mensejahterakan rakyat (Rahmawati, 2010).

2.3 Kerangka pemikiran

Kerangka pada penelitian ini disusun guna mengetahui pengaruh pendapatan asli daerah (PAD), dana alokasi umum (DAU) terhadap alokasi belanja daerah pada Kabupaten/Kota di Jawa Timur tahun 2009-2012.



Gambar 2.1
Kerangka Pemikiran

2.4 Hipotesis penelitian

Berdasarkan permasalahan yang dikemukakan disertai oleh teori-teori penunjang yang telah memperkuat permasalahan tersebut, maka hipotesis dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

H1 : Ada Pengaruh antara Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Alokasi

Belanja Daerah.

H2 : Ada Pengaruh antara Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Alokasi Belanja Daerah.